

Presidente Aldo Olivieri
Componenti Corrado Canfora
Renzo Capelletto
Francesco Dassano
Gian Mario Giolito
Jörg Luther
Carla Spagnuolo

PARERE n. 2/2009

La Commissione di garanzia, nella seduta del 17 giugno 2009, presenti i componenti Aldo Olivieri, Corrado Canfora, Renzo Capelletto, Gian Mario Giolito, Jörg Luther, Carla Spagnuolo, sentito il relatore Francesco Dassano, ha espresso il seguente parere.

1. Con lettera del 21 maggio 2009, la Vicepresidente del Consiglio regionale ha comunicato “ai sensi e per gli effetti dell’articolo 8, comma 3, della legge regionale 26 luglio 2006, n. 25” che “in data 20 maggio 2009 è stata depositata presso questa Presidenza una proposta di legge regionale di iniziativa popolare”, avente per oggetto “Integrazione alla legge regionale 7 ottobre 2002, n. 23. “Disposizioni in campo energetico. Procedure di formazione del piano regionale energetico-ambientale. Abrogazione delle leggi regionali 23 marzo 1984, n. 19, 17 luglio 1984, n. 31 e 28 dicembre 1989, n. 79”. Si propone di aggiungere alla fine dell’art. 5, comma 1, lett. c. le parole “*con esclusione della produzione di energia da fonte nucleare*”.

2. La comunicazione implica una richiesta di parere, proponibile anche dal Vicepresidente in casi di impedimento temporaneo o delega del Presidente del Consiglio (art. 6 del Regolamento interno del Consiglio regionale richiamato dall’art. 23 dello Statuto), almeno nel procedimento di cui all’art. 8, comma 3, legge regionale 26 luglio 2006, n. 25. L’art. 8 co. 2 della stessa legge attribuisce in effetti alla Commissione di garanzia un ruolo consultivo “sulle questioni tecnico-giuridiche che concernono l’interpretazione e l’applicazione al caso concreto delle norme statutarie e delle leggi regionali in materia di istituti di partecipazione di cui al Titolo IV dello Statuto, nonché delle altre leggi nazionali e regionali di cui si renda necessaria l’interpretazione o l’applicazione nel corso dei predetti procedimenti”. Il successivo comma 3 rende obbligatoria la richiesta di parere per gli “organi regionali che intervengono nei procedimenti previsti dalla legge regionale 4/1973 e successive modificazioni”. Ai sensi dell’art. 7 co. 1 di tale legge (Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo), l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale o, in caso di non unanimità, lo stesso Consiglio decide “sulla ricevibilità ed

ammissibilità della proposta in relazione all'osservanza dei requisiti prescritti dalla presente legge". La richiesta di parere è quindi attribuibile al Presidente del Consiglio, anche nella sua veste di Presidente dell'Ufficio di Presidenza.

3. Per quanto riguarda la competenza di questa Commissione, essa deve esprimersi "sulle questioni tecnico-giuridiche e sull'applicazione al caso concreto" dello Statuto, della legge regionale 4/1973 e delle altre leggi nazionali e regionali investite dalla proposta di legge di iniziativa popolare. A differenza dei giudizi in materia di referendum abrogativo, non compete alla Commissione assumere la decisione ma soltanto esprimere il parere, destinato all'Ufficio di Presidenza ed al Consiglio regionale, sulla ricevibilità ed ammissibilità della proposta.

Per quanto riguarda la ricevibilità, non spetta alla Commissione il controllo delle firme, ma solo il parere sulle questioni giuridiche prospettate dall'ufficio responsabile del procedimento amministrativo, la Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale – Settore Affari istituzionali e Organismi di partecipazione e garanzia, a ciò autorizzati con la richiesta del parere dell'Ufficio di Presidenza.

4. Il predetto ufficio ha prospettato una serie di questioni inerenti alla regolarità dell'autenticazione delle firme, riferite peraltro ad un numero molto elevato di casi: i casi di mancanza del timbro dell'ufficio dell'autenticatore, di mancanza di data e luogo di autenticazione, di mancanza dell'indicazione del luogo di autenticazione, dell'indicazione del numero delle firme autenticate su ogni foglio, di mancanza di timbro, data e luogo di autenticazione e numero delle firme autenticate, di divergenza tra il numero delle firme indicate come autenticate e il numero delle firme presenti sul foglio.

Orbene, la mancanza del timbro dell'ufficio dell'autenticatore sul foglio vidimato, nel caso di consiglieri comunali (come nella fattispecie), a parere della Commissione non comporta invalidità dell'autenticazione e parziale irricevibilità dell'iniziativa (cfr. Consiglio di Stato, V Sezione, 6 marzo 2006, 1074). La Commissione considera invece vizio insanabile la divergenza tra il numero delle firme indicate come autenticate e quello delle firme presenti sul foglio, trattandosi di un requisito espressamente previsto dall'art. 4, co. 4, della legge regionale n. 4 del 1973 al fine di garantire la completezza dell'autentica collettiva e di escludere ogni manipolazione al riguardo. In senso conforme si veda la Circolare del Ministero dell'Interno n. 2844 in data 2 maggio 1989, nell'ambito, strutturalmente consimile, dell'istituto del referendum abrogativo statale.

5. Un vizio insanabile dell'autenticazione si riscontra parimenti nei casi di omessa indicazione del numero delle firme autenticate e di mancanza di data e luogo dell'autenticazione nonché nel caso in cui tutti questi elementi insieme dovessero mancare. Si tratta di elementi strutturali essenziali dell'atto pubblico di autenticazione, in difetto dei quali non si produce l'effetto di certezza legale privilegiata (cfr. Cons. di Stato, V sezione, 15 luglio 2005, n. 3804, punto 7.17).

Qualora venissero confermati gli esiti prospettati dal primo conteggio delle firme comunicate dall'ufficio competente, da questa interpretazione discenderebbe numericamente la definitiva e macroscopica **non ricevibilità** dell'iniziativa.

6. A giudizio della Commissione, il parere richiesto alla stessa deve estendersi anche all'ammissibilità dell'iniziativa. Pur rilevato che, nell'ottica della decisione giudiziaria

ed amministrativa, la ricevibilità costituisce sempre un presupposto logico dell'ammissibilità, l'Ufficio di Presidenza e il Consiglio Regionale possono assumere una delibera che si pronunci su entrambi i profili. L'art. 7, co. 3, della legge n. 4/1973 consente invero, almeno in caso di irregolarità eventualmente sanabili, di anticipare il giudizio sull'ammissibilità dell'iniziativa per stabilire un termine all'eventuale sanatoria degli stessi; il problema comunque non si pone nel caso concreto, stante la rilevata ampiezza numerica dei casi di invalidità (insanabile) delle autentiche.

7. L'iniziativa legislativa popolare è il primo degli istituti di partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa ed al controllo dei pubblici poteri regionali (art. 2, co. 2, Statuto). I cittadini possono ottenere l'iscrizione di una proposta di legge all'ordine del giorno dei lavori del Consiglio previa illustrazione della stessa alla Commissione competente da parte dei primi tre sottoscrittori. L'art. 2, co. 1, legge regionale n. 4/1973, che disciplina l'esercizio dell'iniziativa popolare ai sensi dell'art. 73, co. 1, Statuto esclude iniziative su leggi tributarie e di bilancio e su determinate leggi concernenti l'organizzazione amministrativa della Regione. A questo limite esplicito si aggiungono gli altri limiti impliciti che lo Statuto e la Costituzione pongono all'esercizio della funzione legislativa da parte del Consiglio.

8. La proposta di legge regionale di iniziativa popolare oggetto del presente parere prevede una modifica della legge regionale che disciplina le "procedure di formazione del piano regionale energetico-ambientale" (l.r. n. 23/2002), aggiungendo alla disposizione che individua come uno degli obiettivi del piano regionale energetico-ambientale lo "sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili e assimilate" (art. 5, co. 1, lett. c) le parole "*con l'esclusione della produzione di energia da fonte nucleare*".

La relazione illustrativa attribuisce a questa riforma il compito di porre "l'accento sull'esclusione dall'impegno programmatico e finanziario della Regione Piemonte in materia energetica della "produzione di energia da fonte nucleare". Si intende "perseguire l'indirizzo di un piano energetico regionale connotato dalla particolare attenzione alle fonti meramente rinnovabili, accentuando il disvalore che la Regione attribuisce alla produzione di energia da fonte nucleare".

La relazione risulta univocamente orientata, anche in base alle precisazioni di carattere tecnico sui rischi ambientali ivi contenute, ad una radicale chiusura nei confronti dell'energia nucleare sul territorio della Regione Piemonte, pur nell'apparente dichiarato rispetto degli indirizzi statuali in materia.

9. A ciò si aggiunga, sul piano dell'interpretazione, e quindi della portata oggettiva della legge, che la formulazione della norma, nella sua categoricità ("con l'esclusione della produzione di energia da fonte nucleare") non pare suscettibile di mitigazioni o temperamenti in chiave adeguatrice.

Non può sfuggire, d'altra parte, una certa improprietà se non illogicità nella stessa formulazione della norma, per una serie di considerazioni:

a) l'inciso aggiunto dalla proposta di legge non è preceduto, come invece dovrebbe, da una virgola, essendo evidente che non può essere riferito soltanto al settore delle "produzioni agricole";

- b) l'energia nucleare è considerata finora quasi esclusivamente da fonte “non rinnovabile”, per cui una sua esclusione conseguirebbe già (in gran parte) al fatto del non rientrare nell'ambito oggetto di normazione al punto c) dell'art. 5, co. 1, dedicato all'energia da fonti “rinnovabili ed assimilate”;
- c) opinare che quanto ora precisato al punto b) consenta invece di riferire “l'esclusione dell'energia nucleare” ai soli casi – residuali – in cui scientificamente può ritenersi che l'energia nucleare derivi da fonte “rinnovabile” significherebbe svuotare di fatto la portata del divieto voluto dai proponenti della legge ed introdurre una distinzione paradossalmente contraddittoria: lo sviluppo della produzione di energia nucleare sarebbe ammesso in via generale ed escluso nei soli (pochissimi) casi in cui derivi da fonte “rinnovabile”;
- d) l'ambito dell'inciso in oggetto (“esclusione della produzione di energia da fonte nucleare”) pare addirittura più selettivo a monte, e conseguentemente connotante un più radicale divieto rispetto all'ambito parzialmente diverso oggetto di previsione nella citata lettera c): “lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili ed assimilate”;
- e) una chiave di lettura che – contro la formulazione testuale – intendesse invece introdurre un temperamento al divieto nel senso che si volesse esprimere un principio guida per la sola esclusione dalle “priorità”, anche finanziarie, nel piano energetico regionale richiederebbe ben altra strutturazione, modulazione e precisione della norma, altrimenti atecnica ed ambigua, ed un puntuale raccordo espresso con il principio della “previsione di priorità nelle principali azioni di intervento” contenuto nello stesso articolo 5, co. 2, lett. e).

10. La proposta non ha per oggetto una legge tributaria e di bilancio, né una legge di organizzazione degli uffici regionali ai sensi dell'art. 2 co. 1 legge regionale n. 4/1973. L'iniziativa investe invece la materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, co. 3, Cost.).

La legislazione statale concorrente, cui era stata riservata la “definizione degli obiettivi e delle linee della politica energetica nazionale” (art. 29, co. 1, D.lgs. 31.3.1998, n. 112), ha stabilito con legge 23 agosto 2004, n. 239 (“Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia”): “nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, sono principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge” (art. 1 co. 1). La legge fissa gli “obiettivi generali di politica energetica” (art. 1, co. 3), e parimenti “gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla presente legge” (art. 1, co. 1).

11. La legge quadro non disciplina la produzione di energia nucleare, tuttora retta dal trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) (legge 14 ottobre 1957, n. 1203), il cui compito è di “agevolare gli investimenti ed assicurare, particolarmente incoraggiando le iniziative delle imprese, la realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità” (art. 2, lett. c).

Ne discende l'obbligo, anche per la Regione, di astenersi da misure che possano risultare pregiudizievoli rispetto a tali scopi (art. 192), pur essendo rimessa ad ogni Stato membro "la discrezionale scelta delle modalità più idonee volte alla realizzazione del programma nucleare nel rispetto delle autonomie locali e delle esigenze di sicurezza ed ecologiche" (Corte costituzionale sent. n. 31/1981; non superata da sent. n. 25/1987).

12. La Legge 6 agosto 2008, n. 133 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico *etc.* " ha incaricato il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di definire la «Strategia energetica nazionale», che indica le priorità e le misure necessarie per conseguire vari obiettivi, tra cui: a) diversificazione delle fonti di energia e delle aree geografiche di approvvigionamento; b) miglioramento della competitività del sistema energetico nazionale e sviluppo delle infrastrutture nella prospettiva del mercato interno europeo; c) promozione delle fonti rinnovabili di energia e dell'efficienza energetica; d) realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare; d-bis) promozione della ricerca sul nucleare di quarta generazione o da fusione".

13. Dall'insieme delle fonti sopra richiamate, ed in particolare dalla legge n. 239/2004 così come integrata dalla legge n. 133/2008, a sua volta di superamento dell'indirizzo derivante dal referendum del 1987 e conseguente rivitalizzazione del principio comunitario di sviluppo dell'energia nucleare, discende il principio fondamentale, per la legislazione regionale concorrente, alla stregua del quale è da ritenersi vietata ogni tassativa "esclusione della produzione di energia nucleare".

14. Non essendo prospettata né realisticamente prospettabile un'interpretazione adeguatrice della proposta di legge a tale principio, per questi motivi la Commissione ritiene **non ammissibile** la proposta di legge regionale di iniziativa popolare in oggetto.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 17 giugno 2009.

Aldo Olivieri
(Presidente)

Francesco Dassano
(Estensore)